1/1996

# Rivista di Diritto Costituzionale

Estratto

**Pasquale Costanzo**
**Recensione a E. Bettinelli,** *Par condicio...*, Einaudi, Torino, 1995

**Ernesto Bettinelli**
**Una replica..., ma non a Costanzo**

G. Giappichelli Editore

**Ernesto Bettinelli, *Par condicio, Regole, Opinioni, Fatti*, Giulio Einaudi Editore S.p.A., Torino, 1995 (Collana Einaudi Contemporanea).**

di *Pasquale Costanzo*

Il saggio di Ernesto Bettinelli a commento della normativa sulla c.d. *par condicio*, introdotta dai più volte reiterati decreti Gambino, pare riuscito, come non soventeaccade nella letteratura giuridica, nell'intento di fondere l'attrattiva esercitata da un argomento di estrema attualità (il libro è giunto presto alla sua ristampa presso l'editore Einaudi) e l'interesse scientifico che l'approccio metodologico e lo svolgimento argomentativo ampiamente motivano (l'Autore è tra coloro che, nel campo giuspubblicistico, hanno maggiore dimestichezza con le problematiche elettorali e partitiche).

Sembra peraltro di dover preliminarmente sottolineare come la disciplina indagata da Bettinelli costituisca, nel contempo, un punto di approdo ed un punto di partenza in una materia vessata quant'altre mai. Si controverte, infatti, intorno alle regole della c.d. normativa elettorale «di contorno», dove, con tale espressione, ci si riferisce, com'è noto, non ai meccanismi della formula elettorale od ai profili tecnici del complessivo procedimento elettorale, sibbene al sistema delle garanzie e dei limiti della campagna elettorale. Problematica, dunque, non certamente nuova come testimonia l'attenzione portata ad essa già dopo le prime esperienze di consultazioni democratiche nel nostro Paese, se è vero che la prima disciplina organica in materia, recata dalla legge 4 aprile 1956, n. 212, fu provocata soprattutto dall'onda emozionale prodottasi nella drammatica campagna elettorale per le politiche del 1953.

Ma la distanza tra le logiche ispiratrici di quell'ormai lontano precedente e quelle che presiedono alla normativa in parola appare davvero assai vasta, corrispondendovi uno sviluppo delle tecnologie informative e delle tecniche di propaganda allora (ma non si sa quanto) difficilmente immaginabile. Non che, successivamente, sia mancata – anche se assai sporadicamente – la percezione che il quadro stava mutando, accompagnandovisi però sempre la tendenza alla trasposizione meccanica (di ritagli) di una disciplina prevista per un assetto dei mezzi propagandistici di tipo ancora localistico (Bettinelli, p. 81, parla al proposito di forme di propaganda «povere») ad uno per il quale non sarebbe risultata infine del tutto impropria la famosa metafora del «villaggio globale».

Un simile ritardo nella maturazione della prospettiva giuridico-culturale è andato inoltre particolarmente aggravandosi, a far data dalla seconda metà degli anni '70 (diversamente da quanto stava avvenendo nel resto del mondo occidentale), a causa della pervicace neghittosità del legislatore a governare il sistema dei *media*, il cui sviluppo, del tutto sregolato, avrebbe finito per coinvolgere anche il delicato settore della comunicazione politica ed elettorale. Del resto, che tale circostanza rappresenti, anche dopo la legge n. 223 del 1990, il profilo maggiormente irrisolto della complessiva problematica, è chiaramente messo in luce dallo stesso Bettinelli, quando afferma (p. 57) che, nonostante le premesse (a cui, per vero, già il sistema della legge di riforma mostrava di dare scarso seguito), la legge n. 223 del 1990 non è riuscita «a superare la situazione di sostanziale e consolidato oligopolio», non solo non essendosi realizzato «l'auspicato pluralismo esterno diffuso», ma essendosi anche messo a repentaglio «lo stesso pluralismo interno» venutosi a creare in seno al precedente monopolio pubblico radiotelevisivo.

In questo quadro peculiare, la normativa sulla *par condicio* risulta – come si ricordava poc'anzi – un punto di arrivo di un *trend* legislativo che prende corso in una fase piuttosto recente, e, precisamente, con gli artt. 28, 29 e 30, legge n. 81 del 1993, introduttiva dell'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia e modificativa, nel contempo, della legge n. 142 del 1990, recante il nuovo ordinamento delle autonomie locali. È qui, infatti, che, per la prima volta, si allestisce una regolamentazione

delle campagne elettorali che tenga conto del ruolo decisivo e pervasivo assunto in esse dai moderni *massmedia* (ma soprattutto dalla televisione, risentendo la radio, più che altro, di un effetto di trascinamento e apparendo problematico per la stampa periodica, a causa del suo specifico statuto costituzionale, approntare pregnanti meccanismi di condizionamento e di controllo).

Tuttavia, la portata sperimentale di tale disciplina (sulla «naturale» valenza di laboratorio istituzionale dell'ambito locale sarebbe opportuno riflettere anche prima di por mano agli inevitabili aggiustamenti della legislazione elettorale in ambito nazionale) sarà subito evidenziata dall'intervento di carattere più organico e generalizzato per tutti i livelli elettorali costituito dalla di poco successiva legge n. 515 del 1993, dove la parte relativa all'uso della stampa e della radiotelevisione viene rifusa e riformulata da un legislatore per vero non proprio animato da un convinto impegno riformatore, quanto piuttosto sospinto, suo malgrado, dall'onda d'urto generata dal *referendum* del 18 aprile 1993.

Comunque sia, se nell'articolato della legge n. 81 del 1993, la disciplina della propaganda elettorale per l'elezione degli organi del governo locale, risultava ancora, per così dire, allo stato embrionale, pur avvertendosi come una tale disciplina fosse stata resa ineludibile dalla personalizzazione delle competizioni elettorali derivanti dall'eleggibilità diretta dei responsabili degli esecutivi locali, l'ancor più spiccata personalizzazione collegata alla configurazione prevalentemente uninominale delle nuove leggi elettorali di Senato e Camera va posta sicuramente all'origine dei più compiuti esiti recati dalla legge n. 515 del 1993, in cui trovano posto, infatti, non solo le regole attinenti all'uso dei *massmedia* a fini di propaganda elettorale, ma anche quelle tendenti ad assicurare al possibile un regime di «parità delle armi» e di trasparenza alla competizione sotto il profilo del finanziamento.

Al di là delle polemiche strumentali indotte dai risultati delle prime elezioni celebrate, nel marzo 1994, sotto il vigore della normativa in questione, il tipo di applicazione che si è rivelata di fatto possibile nonché la sua scarsa attitudine (rilevata con metodologia scientifica dai cultori delle scienze sociali) a raggiungere lo scopo dell'obiettività, dell'imparzialità e della correttezza dello svolgimento della campagna elettorale, ha provocato, com'è noto, la collocazione al centro del dibattito politico della corrispondente problematica, talché la soluzione delle questioni legate alla formula elettorale è parsa persino passare talvolta in secondo piano rispetto all'esigenza di operare un salto di qualità nella disciplina della propaganda elettorale considerata evidentemente sempre meno «di contorno» e invece sempre più decisiva (la fissazione di nuove ed efficaci regole di *par condicio* è stata addirittura ripetutamente indicata dallo stesso Capo dello Stato come la *condicio sine qua non* di un ennesimo ricorso allo scioglimento anticipato delle Camere).

Occorre avvertire tuttavia come appaia reale, ancora una volta, il rischio della sopravvalutazione della capacità risolutiva di tali regole «di per sé sole», indipendentemente cioè da un più generale riassetto del sistema radiotelevisivo. Tale problematica, nel momento in cui si scrive, risulta del tutto appiattita sull'individuazione dei criteri di composizione dei componenti del consiglio di amministrazione della RAI, mentre nessun concreto riscontro sembra ancora aver avuto il forte (e ultimativo?) monito effettuato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 420 del 1994, che, come ricordato anche da Bettinelli (p. 57), ha dichiarato l'illegittimità (se pur a scoppio ritardato) di una norma della legge Mammì «laddove stabilisce limiti alla titolarità delle concessioni, giudicati non congrui proprio con la "tutela del pluralismo delle voci"» (monito che, d'altro canto, non potrebbe ritenersi emarginato per effetto dell'esito del *referendum* dell'11 giugno 1995, che, mantenendo in vita le norme della Mammì oggetto del quesito referendario, ha evitato momentaneamente di limitare, per tale via, l'attuale possibilità di concentrazione delle emittenti televisive private).

Ma, se quella succintamente descritta può essere considerata la strada fin qui percorsa per giungere all'emanazione dei c.d. decreti Gambino, il carattere instabile anche di quest'ultima disciplina è stato messo in evidenza sia dalla tormentata applicazione avutasene in occasione delle consultazioni amministrative e referendarie della primavera del 1995 (cui ha contribuito la stessa Corte costituzionale con una decisione, la n. 161 del 1995, destinata verosimilmente a restare un *unicum* giurisprudenziale: cfr. infatti la successiva sentenza n. 480 del 1995), sia soprattutto dal fatto che la disciplina stessa continua – ancora a inizio 1996 – ad essere contenuta in decreti legge del Governo in attesa della conversione parlamentare, la quale sola potrà risultare eventualmente idonea a disegnare le condizioni definitive per uno svolgimento, ritenuto equilibrato, delle campagne elettorali.

Una simile precarietà della normativa in parola non pare aver però ostacolato, ma anzi favorito in Ernesto Bettinelli un'analisi distesa nella ricognizione dei principi cardine della materia piuttosto che nell'illustrazione (che pur non fa difetto) della disciplina di dettaglio (destinata verosimilmente a subire modificazioni per effetto di opzioni di carattere più contingente). Non casualmente, dunque, alla considerazione di tali principi ispiratori, è dedicata già buona parte del primo capitolo e dell'introduzione, trovando più analitico svolgimento nei tre capitoli successivi. Nella stessa introduzione, poi, viene in rilievo il pregiudiziale intento di mettere in risalto l'anomalia del caso italiano (p. XII) anche rispetto a talune esperienze ordinamentali di comune matrice democratica (Gran Bretagna, Francia, Germania e Stati Uniti), nelle quali una disciplina orientata a salvaguardare (quantomeno) la genuinità delle campagne elettorali è ormai una realtà abbastanza consolidata (pur quando sia in questione l'uso dei mezzi radiotelevisivi) e risalente (può esemplarmente ricordarsi l'intesa del 1947 tra Governo e opposizione sulla BBC in Gran Bretagna), non avendo anzi mancato di fornire taluni modelli ispiratori alla disciplina di casa nostra. Di qui, però, l'invito dello stesso Bettinelli a ricercare comunque soluzioni immuni da suggestioni esterne (p. XXIII), ritenendosi che la rincorsa quasi ossessiva e consolatoria ai «modelli» esotici non garantisca per nulla una efficace ed efficiente riuscita del prodotto legislativo.

Volendo, a questo punto, accennare ancora rapidamente, per completezza d'informazione, alla struttura del saggio, può essere interessante rilevare come l'intero capitolo secondo sia dedicato all'analisi della disciplina delle spese e delle entrate elettorali, sia per quanto riguarda i singoli candidati, sia per quanto concerne le forze collettive (partiti, movimenti, ecc.) che partecipano alla competizione. Il terzo e il quarto capitolo affrontano invece il tema dell'informazione, sia dal punto di vista dell'utilizzo dei *massmedia* in tempo di campagna elettorale, sia da quello, per così dire, deontologico, degli operatori dell'informazione televisiva (in primo luogo, giornalisti e conduttori: p. 89). Osservazioni critiche sulla disciplina dei sondaggi e del ruolo del Garante concludono il saggio di Bettinelli.

Come dovrebbe essere già emerso dalle osservazioni che precedono, l'indagine di Bettinelli appare metodologicamente appagante, essendo il discorso condotto con grande rigore sotto il profilo ricostruttivo, non perdendosi nemmeno di vista la prassi e le concrete occasioni della vicenda istituzionale e politica a cui è possibile (e necessario) riconoscere valore esemplare.

In questo quadro, traspare visibilmente l'adesione dell'Autore all'idea di fondo che sorregge la normativa analizzata (per dirla all'inglese e come ricorda lo stesso Bettinelli, p. XIII, «*money shall not talk*»), vale a dire la convinzione che il periodo elettorale non possa e non debba basarsi sugli ordinari meccanismi dell'informazione politica (ancorché assistiti da una specifica garanzia costituzionale), rendendosi, invece, necessario il loro contemperamento con le esigenze proprie di una competizione elettorale, laddove la formula *par condicio* risulta essere appunta riassuntiva di simili esigenze.

È invece la concreta tipologia degli stru-

menti adottati a motivare un atteggiamento più critico dell'Autore, i cui rilievi sono portati, in primo luogo, sulla stessa ottica che sembra ispirare i decreti Gambino: un'ottica ritenuta difensiva e riduttiva, in quanto costruita su un tassativo e dettagliato elenco di divieti e di condizioni. Circostanza, questa, che, se (come viene, del resto, ammesso), appare giustificata dal particolare assetto (duopolistico) del sistema radiotelevisivo italiano, finirebbe però per mortificare e restringere eccessivamente la libertà di movimento in periodo di campagna elettorale; mentre sarebbe, all'opposto, preferibile (se bene intendiamo) fare affidamento, almeno in prima battuta, piuttosto che sull'attuale sistema di lacci e lacciuoli, sul senso di responsabilità personale, vale a dire – per usare ancora un termine ricorrente nel contributo di Bettinelli – su un atteggiamento virtuoso dei soggetti interessati. A tale diverso percorso, dovrebbe, tuttavia, fare, tra l'altro, riscontro un decisivo rinvigorimento del ruolo dell'autorità di vigilanza e di garanzia, cui sarebbero da riconoscere poteri anche d'intervento attivo, con la possibilità di una sua discesa in campo in prima persona per ristabilire, sostanzialmente con le stesse modalità della violazione, la *par condicio* violata. Altre puntuali critiche sono quindi portate, principalmente, alla suddivisione dei compiti regolativi tra Commissione parlamentare e Garante, giudicata inadeguata ed inutile, e all'attribuzione del giudizio definitivo in tema di irregolarità elettorali alle stesse assemblee parlamentari interessate, ritenute sostanzialmente inaffidabili. Sotto il profilo ricostruttivo, merita ancora attenzione la proposta di un alleggerimento delle restrizioni in vigore per gli organi di stampa, previa però una dichiarazione (e un impegno) d'indipendenza da parte delle corrispondenti testate.

Sembra tuttavia dubbio che, al di là dell'incontestabile valore di una (pur tardiva) presa di coscienza (in realtà – si noti – da parte dell'esecutivo, impersonato, per sovrapprezzo, da un governo c.d. tecnico) da riconoscersi alla normativa sulla c.d. *par condicio*, i motivi d'insoddisfazione possano non solo coincidere con quelli palesati da Bettinelli, ma, per qualche verso, risultare persino ampliati.

Sotto un primo aspetto, infatti, a fronte di una disciplina alquanto analitica del finanziamento delle campagne elettorali, il relativo sistema dei controlli si è dimostrato praticamente inconsistente. Alla base di un simile fallimento va senz'altro posto (come rilevato da Bettinelli) il monopolio (costituzionalmente protetto) delle stesse Camere sulla convalida dei propri eletti: un tale meccanismo, che ha già da tempo motivato serie riserve sull'effettiva capacità (e disponibilità) delle Camere sia di procedere in tempi ragionevoli, sia di pervenire comunque a conclusioni soddisfacenti, è apparso, nella specie, definitivamente compromesso dalla previsione di una fase istruttoria, commessa ad appositi Collegi regionali di garanzia elettorale di assai dubbia efficienza. In particolare, tali Collegi, oltre a costituire un'occasione ulteriore di distrazione dei magistrati che ne fanno parte dai loro compiti istituzionali, si sono rivelati sprovvisti sia dei mezzi istruttori idonei (a causa della delicatezza e della complessità di talune indagini), sia dell'autorevolezza necessaria (in rapporto alla capacità contestativa di taluni destinatari delle indagini) per assolvere ai compiti loro assegnati, laddove nemmeno il rischio di una difformità «giurisprudenziale» tra i vari Collegi non potrebbe essere sottovalutato. In questo senso, dunque, disattendendo in qualche modo le preoccupazioni di Bettinelli, un tasso ancor maggiore di esterofilia non sembrerebbe affatto controproducente, nel senso, cioè, di dar corso ad un più compiuto recepimento del modello elettorale francese. Si tratterebbe certo di passare necessariamente attraverso la revisione di regole costituzionali, ma l'obiettivo ottimale sarebbe quello di attribuire le funzioni di controllo ad un organo (quale esemplarmente la Corte costituzionale), dotato, se si vuole, di una certa sensibilità politica, ma soprattutto capace di muoversi secondo criteri obiettivi di legalità, su sollecitazione tuttavia di un'unica istanza, anch'essa centralizzata, dotata di sicura com-

petenza in materia di riscontro contabile (anche qui esemplarmente la Corte dei conti) e deputata a condurre la fase istruttoria ed eventualmente a promuovere le pronunce di decadenza dal mandato parlamentare.

Inoltre, sempre sul versante del finanziamento, particolarmente criticabile sembra il sistema degli anticipi di cassa per far fronte alle spese elettorali, dato il pericolo di alterare in qualche modo la competizione (lo stesso Bettinelli, p. XIV, ricorda come sul suolo inglese siano fortemente osteggiate le c.d. *frivolous candidatures*), poiché se risulta equo e persino doveroso limitare le spese indiscriminate al fine di evitare la prepotenza economica in periodo di campagna elettorale, una fittizia attribuzione di capacità economica a chi non la possiede (magari per difetto di reale sostegno democratico) dovrebbe far riflettere sul conseguente rischio di dare spazio e motivazione al voto di scambio, se è vero che la sconfitta elettorale finirebbe per essere vissuta anche come un cattivo investimento finanziario (leggi: indebitamento con le banche e simili, già peraltro incombente anche per l'ordinario: Bettinelli, p. 49).

Per quanto riguarda, poi, la disciplina dell'uso dei mezzi informativi durante la campagna elettorale, è sicuramente condivisibile quanto osservato criticamente da Bettinelli sull'effettivo (scarso) rendimento dei vari istituti di perequazione e controllo previsti dalla normativa esaminata, ma più decisamente convincenti ci paiono quelle osservazioni di fondo che possono sintetizzarsi nell'ineluttabile inefficacia di qualsiasi tipo di strumentazione, qualora facciano difetto alcune delle precondizioni per un regolare funzionamento delle istituzioni democratiche, e, in primo luogo, l'esistenza di idonei antidoti alla concentrazione del potere, sia di tipo economico, sia di tipo informativo. Si tratta, in altri termini, di ciò che ormai da tempo si va ripetendo circa la necessità dell'introduzione, da un lato, di un'effettiva disciplina *antitrust* nel campo dei c.d. *media*, e, dall'altro, di una rigorosa separazione degli interessi privati da quelli politici, dato che, per usare le parole di Bettinelli, «gli interessi particolari e frazionari, soprattutto di consistente valore economico, non possono essere assunti come generali e comuni» (p. XXVI).

Ma, anche a voler restare sullo specifico piano della comunicazione elettorale e politica, ci pare che, soprattutto in mancanza di un contesto come quello appena accennato, pensare di affidarsi, anche solo settorialmente, all'«orgoglio professionale» degli operatori dell'informazione (p. XXIX) come metodo di regolazione rischi di rimanere un'illuministica aspirazione, laddove – ci sembra – che l'esigenza eteroregolativa vada – *malgré tout* – addirittura spinta al di là del semplice momento elettorale. E ciò non tanto per l'apparentemente banale motivo che si tende, nel nostro Paese, a vivere in una permanente campagna elettorale, ma per la più strutturale ragione derivante dai particolari assetti radiotelevisivi che hanno prima caratterizzato e che contraddistinguono ora la nostra vicenda istituzionale. In questo senso, non pare infatti contestabile che, se la fine del monopolio statale, sia in ambito locale sia su scala nazionale, ha dato nuovo impulso alla configurazione imprenditoriale del settore radiotelevisivo, un analogo beneficio non ne sia derivato per quanto riguarda la promozione del c.d. diritto all'informazione, che pure è tante volte richeggiato nella giurisprudenza della Corte costituzionale e che nella stessa legge di riforma sembrava aver trovato un importante (anche se sostanzialmente indefinito: cfr. l'art. 20, sesto comma, legge n. 223 del 1990) riconoscimento grazie all'obbligo dei concessionari di livello nazionale di dare spazio all'informazione.

In questo quadro, la stessa informazione politica ed elettorale ha stentato a trovare un suo proprio statuto, tanto da giustificare in qualche modo, nell'opinione di Bettinelli, che si sia anche qui in presenza di una risorsa a forte valenza economica (a p. XVIII riferendosi alle emittenti locali). Si tratterebbe, invece, di andare nell'opposta direzione della sottrazione al mercato di un tale tipo d'informazione, nello stesso tempo che andrebbe impostata, sull'esempio statuni-

tense, una disciplina permanente del settore (Bettinelli, p. XIX; ma anche significativamente lo stesso PATRONO, *Maggioritario in erba*, Padova, 1995, p. 69), tale da assicurare senza soluzioni di continuità temporali la regola della *par condicio*.

Conseguentemente, il regime concessorio in campo radiotelevisivo dovrebbe cessare di essere soltanto o soprattutto regolativo di quantità, per divenirlo anche di qualità (già analogamente CARETTI, *Commento alla legge n. 223 del 1990*, Milano, 1991, p. 407), laddove – nell'ottica di servizio pubblico diffuso (COSTANZO, *"Diritto all'informazione" e "diritto d'informazione"*, in BARILE-ZACCARIA (curr.), *Rapporto '93 sui problemi giuridici della radiotelevisione*, Torino, 1994, p. 479) – accanto al già previsto (ma da precisare e rafforzare) obbligo d'informazione, dovrebbe trovare posto la disciplina dei tempi e dei modi dell'informazione politica.

Un'ultima notazione può ancora farsi all'alternativa posta da Bettinelli con riguardo ai sondaggi, vale a dire se essi siano da considerarsi strumenti di conoscenza o di propaganda: alternativa che, con tutta evidenza, nemmeno dallo stesso Bettinelli può venir sciolta, dato che, alla pubblicazione dei risultati di un sondaggio (anche genuino: ma si conoscono le difficoltà anche in sede scientifica di un simile esito), non sembra possano disconoscersi valore conoscitivo e, nello stesso tempo, un'indubbia valenza in termini «di pressione e dunque di propaganda» (Bettinelli, p. 107). Il divieto assoluto di diffusione e pubblicazione nell'imminenza e in costanza di elezione risulterebbe quindi giustificato in base alla medesima diffidenza nutrita dal legislatore, nella delicata fase del procedimento elettorale, nei confronti di altre attività sia di carattere pubblicitario, sia propagandistico. Si potrebbe infatti supporre che la precognizione del risultato elettorale tolga, per così dire, il necessario «velo di ignoranza» alle elezioni, nel senso che l'elettore edotto del *trend* politico in atto, non voti più spontaneamente come avrebbe votato, ma interpreti l'elezione come un correttivo o una sorta di prova di appello, mentre la funzione surrogatoria assolta dai sondaggi stessi (ZOLO, *Prigionieri del sì e del no*, in *Telèma*, estate 1995, p. 48) finirebbe per produrre la destabilizzazione delle stesse elezioni.

In una simile prospettiva, non parrebbe allora insensato ascrivere (COSTANZO, *Commento alla legge n. 142 del 1990*, in BRANCA-PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1996) la *ratio* della normativa restrittiva in parola (e, verosimilmente, il suo fondamento costituzionale più plausibile) ad un orizzonte più ampio, costituito dalla stessa caratterizzazione della nostra democrazia in senso rappresentativo e (in un ordine di idee non dissimile da quello che orienta le limitazioni all'esercizio del *referendum* abrogativo) al primato stesso del Parlamento, non parendo comunque contestabile che (anche se organizzato secondo moduli compiutamente garantistici ed, anzi, proprio a tale condizione) un sondaggio del corpo elettorale finirebbe per integrare una sorta di *referendum* consultivo, idoneo a manifestare l'orientamento sovrano del popolo al di là dei modi e oltre i limiti indicati nell'art. 1 Cost. (del resto, può essere utile ricordare come, nell'unica volta in cui si volle dare veste istituzionale ad un sondaggio a tutto campo del corpo elettorale – ossia nel 1989, in occasione del cd. *referendum* d'indirizzo europeo – si avvertì la necessità del ricorso alla legge costituzionale).

## Una replica ..., ma non a Costanzo

di *Ernesto Bettinelli*

Ogni autore non può che provare soddisfazione dinnanzi a recensori attenti e qualificati come Pasquale Costanzo che non solo dicono bene del libro su cui scrivono (ciò, invero, accade non di rado), ma addirittura lo leggono integralmente e si impegnano a comprenderne il discorso di fondo (... e ciò è meno frequente).

*Par Condicio* ha però incontrato atteggiamenti assai meno favorevoli (se non stizziti) soprattutto da parte di autorevoli interpreti del più puro pensiero liberale. Per riequilibrare un po' il benevolo giudizio di Costanzo (dunque per ragioni di ... *par condicio*), mi pare giusto riferire su due episodi e atteggiamenti di segno opposto che mi hanno abbastanza stupito, più che non rattristato o infastidito.

I) *Liberal* (non inganni l'intestazione: si tratta solo di un mensile italiano redatto da autorevoli firme che perseguono la storica seppur ardua missione di orientare la cultura e la politica del nostro Paese verso l'Eden della «solida» civiltà liberale occidentale, preferibilmente di oltreoceano) ha rifiutato la pubblicazione di una semplice «scheda» sul libro, curata da un giovane collaboratore della rivista medesima, perché questa si ritrae *per principio* di fronte alla sola e orrenda espressione *par condicio* ...

II) Un Maestro riconosciuto del pensiero giuridico liberale – a cui un po' imprudentemente ho fatto inviare in omaggio il libro dall'editore – mi ha notificato da Milano attraverso un affidabile *nuncius* (immagino non per rimarcare disprezzo o astio – sentimenti estranei ai Maestri – ma probabilmente solo a causa di tariffe telefoniche forse eccessive, anche nelle ore serali) la seguente definitiva sentenza: «con questo libro Bettinelli ha suicidato i pochi elementi di liberalismo che erano rimasti in lui ...».

Sono sopravvissuto a queste condanne senza appello e con scarse probabilità di revisione forse perché anch'io mi tengo ben stretta un'irrinunciabile «copertina» liberale: quella del pensiero e dell'apertura mentale di Piero Gobetti.

Dell'illustre giovane torinese (di cui quest'anno ricorre il 70° anniversario della scomparsa) non voglio richiamare e riproporre l'insofferenza nei confronti degli intellettuali e accademici da «cenacolo» (si rilegga in proposito il bel profilo pur incompiuto di U. Morra, *Vita di Piero Gobetti*, Torino, 1984). Piuttosto di Gobetti mi piace ricordare l'infinita curiosità per tutti i fenomeni e le trasformazioni sociali del suo tempo: soprattutto per quelle pur disordinate e inevitabilmente contraddittorie manifestazioni di emancipazione di gruppi sociali che venivano assumendo piena coscienza del proprio crescente ruolo *attivo* nella vita economica, sociale e politica in uno stato ancora a vocazione oligarchica e avviato verso la degenerazione totalitaria. Come è noto, Gobetti interpretava l'irruenza delle masse (*operaie*: non spaventi la parola) nel primo dopoguerra non tanto in chiave di «lotta di classe», quanto come allargamento della società civile (anche in una dimensione culturale): come apertura agli esclusi di allora. La consapevole partecipazione del maggior numero alla politica e alle sue inevitabilmente *nuove* forme gli sembrava prospettiva assolutamente liberale. Non poteva, in effetti, dimenticare le origini e le ragioni dei movimenti liberali europei: l'affermazione del «potere politico» a base rappresentativa ed elettorale *contro* l'egemonia di altri poteri sociali forti e concentrati. Egli aveva ben presente – diversamente da non pochi odierni tracotanti e spesso neofiti divulgatori di scampoli d'occasione della tradizione liberale – che il «potere politico» fosse (e dovrebbe essere) la forma che ha consentito (e dovrebbe tuttora consentire) alla gran parte dispersa (che non dispone di risorse sufficienti a garantirle vita e libertà) di diventare forza: forza autonoma e *generale*, distinta dalle altre forze-poteri sociali ed economici affatto *particolari*.

Questa intuizione e il suo progressivo inveramento hanno generato lo stato democratico fondato su un pluralismo sociale non

precostituito e salvaguardato soprattutto da un sistema istituzionale che sviluppa e *non riduce* la portata del principio di separazione dei poteri.

Qualsiasi ordinamento liberale non può dunque prescindere da questa (storica) premessa: e non può rinunciare a porre regole che frappongano ostacoli alla confusione tra potere politico, potere economico e, *oggi*, potere mediatico (fonte determinante del potere economico).

Che i «conflitti di interesse», in quanto diano luogo a una simile e fatale confusione, debbano essere risolti in modo da garantire la *parte generale* non è certamente una novità o peggio, il rigurgito di ideologie illiberali, come talora si va con soverchia disinvoltura insinuando.

Basterebbe solo, ad esempio, por mente alle vecchie seppur trascurate regole sulle situazioni di ineleggibilità che ritroviamo nell'art. 7, D.P.R. n. 361 del 1957. Esse sono chiara espressione dell'impostazione liberale appena rievocata: dell'elementare e conseguente principio in virtù del quale quanti occupano rilevanti posizioni sociali ed economiche non possono occupare *anche* il potere politico per rafforzare propri interessi sociali ed economici; e ciò proprio perché il potere politico possa effettivamente dar corpo e *voce* in primo luogo agli interessi dispersi della maggioranza dei cittadini: agli *interessi generali*, appunto.

Il diritto di informazione e di essere informati senza inganni o trappole in qualsiasi attività e settore della convivenza – così ben illustrato da Costanzo nella sua voce «Informazione» del Digesto (pubblicistico) e ripreso anche nella recensione, occasione della presente *non replica* – nasce proprio qui. Non per impedire a chicchessia di diffondere liberamente il proprio pensiero in ogni campo: *non come limite*, ma al più come «interferenza». Non si tratta di una subdola giustificazione per la riedificazione di inammissibili interventi censori da parte delle nuove pubbliche autorità indipendenti di garanzia. Le quali, in quasi tutti gli ordinamenti liberali in atto, vanno assumendo un ruolo decisivo per la composizione di quegli interessi contrapposti che per la loro complessità sono difficilmente «governabili» attraverso le dinamiche del potere politico.

Nulla di tutto ciò: il diritto di essere *correttamente ed effettivamente* informati si risolve semplicemente nella pretesa che quanti usano del potere di comunicazione non per convincere, ma per sopraffare altri in situazioni di «debolezza» personale collettiva, siano *pubblicamente riprovati*.

A ben vedere, la «pubblica riprovazione» rappresenta una efficace forma di risarcimento (in quanto ripristino di *oggettiva informazione*) a quanti abbiano subito un'ingiusta e evidente sopraffazione (o alterazione della propria capacità di percezione critica).

Né si dica che è impossibile o arbitrario individuare i messaggi propagati a fini meramente sopraffattori. La relativamente recente legislazione – di derivazione soprattutto comunitaria (che, per certi versi, può essere considerata sviluppo del principio liberale di «divieto di concorrenza sleale») –, relativa alle manifestazioni di pubblicità ingannevoli e alla loro repressione dimostra che è abbastanza agevole identificare le fattispecie illecite. Siffatta normativa (a cui non a caso faccio puntuale riferimento nel libro) non è ispirata dal maligno intento di creare «lacci o lacciuoli» al «libero» mercato. Pur essa si riconduce a un'antica e classica impostazione liberal-liberista che individua nel consumatore il «sovrano» del mercato. Per essere sovrani occorre essere liberi: non si è tali quando si è succubi della cinica manipolazione di chi occupa «posizioni dominanti»; di chi dispone di mezzi enormi per ridurre la consapevole e critica partecipazione alla vita civile della comunità a mera opportunità di adesione (*teleorientata*).

Se questi principi liberali valgono nel mercato dell'economia, a maggior ragione devono essere riconosciuti nel «mercato» della politica.

Anche in questo caso non vi è niente di concettualmente nuovo sotto il sole liberale. La prescrizione-condizione del voto «libero», per conferire legittimità ed effet-

tiva legittimazione alle istituzioni di derivazione popolare o alle decisioni direttamente assunte dal corpo elettorale, è da sempre stata intesa nel significato più «pieno» dallo stesso legislatore fin dalle prime discipline delle campagne elettorale, quando ancora non si profilava l'imponenza e la pervasività del potere mediatico. Eppure anche allora, nel 1956, era stata considerata la questione della difesa dalla pura «suggestione» dell'elettore «medio» (quello meno protetto per cultura, condizioni sociali e aspettative esistenziali, quello che nel libro ho definito «ingenuo»). La legge n. 212, risalente a quell'anno, si preoccupava di vietare le forme di «propaganda figurativa *a carattere fisso* in luoghi pubblici» (art. 6, ultimo comma); successive disposizioni integrative (di cui all'art. 4, legge n. 130 del 1975) hanno esteso la proibizione alla «propaganda luminosa mobile», in quanto esibizione di troppo rassicurante opulenza ...

Ben altro è oggi l'impatto del potere di «illuminazione» dei nuovi media sulle capacità di reazione degli utenti. La «pervasività» delle comunicazioni, la forza della combinazione di parole, suoni e immagini, l'imprevedibilità delle sequenze, la loro velocità inducono alla passività, all'inerzia o comunque alla non sempre cosciente attitudine a valutare determinati messaggi non per loro stessi, ma per il contesto entro cui sono proposti o collocati. In proposito si potrebbero richiamare una ormai sterminata letteratura mondiale di vario genere (sociologico, psicologico, medico ...), incontestate indagini e rilevazioni demoscopiche mirate nei vari settori. Ma potrebbe bastare una rassegna delle discipline e *autodiscipline* che nei diversi ordinamenti, e sempre più attraverso fonti internazionali, vengono poste a difesa degli spettatori-utenti in rapporto a loro specifici diritti o interessi di natura civile, economica, morale ...

Molto spesso sono evidenti se non addirittura eclatanti gli intenti pedagogici di siffatte discipline. E per i puri giuristi (che cercano di affrancarsi dalle quotidiane tristezze dell'umanità confortandosi con le categorie dello spirito *loro*, quelli che amano librarsi al di fuori di ogni spazio e del loro tempo) si aprono grandi prospettive per scrivere nuove nostalgiche pagine sullo «scopo» del diritto, sul rapporto o la distinzione tra cultura e diritto ...

Ai giuristi che, viceversa, soffrono per loro scelta del peso di gravità non rimane che prendere atto dell'imponenza dei fenomeni «mediatici» in auge e meditare sui grandi rischi e sulle grandi opportunità che tali fenomeni possono produrre sull'assetto complessivo della convivenza. In particolare questi, sul versante dei rischi, possono creare o approfondire divisioni sociali, emarginazione di fasce di cittadini, fino a un ritorno di sostanziale analfabetizzazione di massa. In tal senso l'intervento del legislatore per prevenire o evitare un simile esito è attuazione di quell'imperativo costituzionale che affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico *e sociale* che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i lavoratori (categoria che storicamente evoca i ceti sottoprotetti) alla vita *anche* politica dello stato. Mi rendo conto che un simile enunciato produce qualche brivido in quanti, non avendo nulla da perdere, scommettono che in una società libera le cose si aggiustano da sole.

La legislazione sulla *par condicio* si giustifica, a mio avviso, proprio e soprattutto sotto questo profilo della *indispensabile integrazione*, più che non per la soddisfazione di una, peraltro indefettibile, esigenza di pari opportunità dei soggetti concorrenti delle competizioni elettorali nella fruizione dei mezzi di propaganda.

Una democrazia *è* se è «sostenibile» per la gran parte: se notizie e opinioni diffuse e imposte (in particolare durante le campagne elettorali) dai grandi media giungono a tutti i destinatari per quello che effettivamente sono. Le regole di *par condicio* sono tanto più apprezzabili in quanto *non incidano sui testi* (altrimenti sarebbero inammissibili manifestazioni censorie) *bensì sui contesti*.

Certamente si tratta di regolamentazioni non facili eppure necessarie, la cui maggiore o minore elasticità dipende da situazioni sto-

riche concrete: dall'assetto più o meno pluralistico, diffuso o, al contrario, concentrato degli «apparati» di comunicazione, dalla qualità dei proprietari o gestori (se contigui o meno con altri interessi economici oltre a quelli editoriali; se strutturalmente collegati con protagonisti della politica o no).

Il libro non si propone di esaltare la vigente disciplina, adottata e reiterata in via d'urgenza (per impraticabilità di un accordo complessivo tra gli attuali schieramenti contrapposti). Si sforza, se mai, di rinvenirne le ragioni, di descriverla in primo luogo; e di raccontare le prime esperienze della sua difficile applicazione. Ne mette in luce le incongruenze, soprattutto laddove alla minuziosità (talora eccessiva) dei comportamenti prescritti non corrisponde un'adeguata autorità in grado di renderli effettivi ed efficaci. Sul piano *de jure condendo*, poi, auspica il rafforzamento *in via convenzionale* (con il concorso di tutti i soggetti delle complesse vicende elettorali) dell'autorità indipendente di garanzia che meriterebbe di essere dotata di immediati poteri di *intervento di fatto* (di natura non amministrativa): più di riequilibrio in favore dei cittadini che non di punizione nei confronti dei soggetti concorrenti. E ciò anche per ridurre la giurisdizionalizzazione (facilmente inconcludente e ancora più disorientante) delle contese politiche.

In quasi tutti gli incontri in cui mi è stata data la possibilità di discutere su *Par condicio* ho, a mia volta, «presentato» un altro libro meritevole di adeguata conoscenza anche da parte di chi si occupa dei problemi dell'informazione, in quanto offre uno spaccato non elusivo della società italiana. Si tratta del *Terzo rapporto sulla Povertà in Italia* (elaborato dalla «Commissione d'indagine sulla povertà e sull'emarginazione» e pubblicato a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, dicembre 1993). È una fotografia o meglio stratigrafia della progressiva estensione del *malessere* in Italia. I dati in esso contenuti sono recentemente stati aggiornati in peggio: le persone che nel nostro Paese versano in condizioni di insostenibile disagio (al di sotto della soglia di povertà) sono 8.449.000, pari a circa il 13% della popolazione residente (*Rapporto Labos*, Rimini, settembre 1994).

I *new liberals* potrebbero chiedere che cosa c'entra tutto ciò con la *Par condicio* e con la libertà di informazione e di essere informati. È questa una domanda che Piero Gobetti non avrebbe mai posto.